

Марія Рачинська,

*аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
головний консультант сектору нормопроектної діяльності
відділу державної правової політики Національного інституту
стратегічних досліджень*

Особливості конституційно-правового регулювання лобіювання в Європейському Союзі

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та змісту конституційно-правових позицій інституту лобіювання в рамках Європейського Союзу та вивченню можливостей використання лобістського інструментарію в процесі євроінтеграції України.

Досліджується досвід унормування та дієвості інституту лобіювання в державах західної демократії, спроби уніфікації законодавчих і організаційно-правових моделей і стандартів цього явища.

Ключові слова: інститут лобіювання, політики та стратегії Європейського Союзу, правові категорії лобіювання, Європейський Союз.

The article is devoted finding out of essence and maintenance of constitutionally legal positions of institute of lobbying at the level of European Union and study of possibilities of the use of lobbyist tool during the process of euro integration of Ukraine. Experience of setting of norms and effectiveness of institute of lobbying in the states of western democracy, attempt of standardization of legislative and organizaciyno-pravovikh models and standards of this phenomenon is probed.

Key words: institute of lobbying, policy and strategy of European Union, legal categories of lobbying, European Union.

Постановка проблеми. Поглиблення європейської інтеграції, результатом якого є створення наднаціональної структури Європейський Союз, суттєво вплинуло на форми, рівень та обсяги нормативно-правового регулювання суспільних відносин на Європейському континенті. Регламентуючи все більше сфер внутрішнього суспільного та економічного життя, владні органи ЄС опинилися у центрі зворотного впливу, викликаного постійною увагою до їх роботи з боку різноманітних

суспільних груп. Однією з форм такої зворотної взаємодії стало лобіювання, неабияка інтенсифікація якого на рівні ЄС розпочалася у другій половині 80-х років ХХ ст. [7; 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні серед українських науковців, які досліджували проблеми лобіювання, слід виділити роботи О.Молодцова, О.Одінцової, В.Федоренка та ін. [1; 5; 7]. Окремо слід відзначити роботи українського правознавця В.Нестеровича, який присвятив цій темі цикл публікацій і підготував першу в Україні монографію, присвячену проблемам теорії та практики лобіювання. Вагомим теоретико-методологічним і експертно-аналітичним доробком у дослідженні означеної проблеми стала робота "Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання" (2009 р.) [2-4; 6], в якій проаналізовано досвід функціонування інституту лобіювання в різних державах світу та дослідження перспективи його запровадження в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Основні вектори політики та стратегії ЄС реалізуються через його правотворчу діяльність, яку в європейській юридичній літературі прийнято позначати терміном "прийняття правових актів" (lawmaking). Під цим терміном слід розуміти діяльність, спрямовану на створення регламентів, директив, постанов і резолюцій, що визначені у Лісабонській угоді як правові акти (the legal acts) Євросоюзу. Саме тому прийняття владними інституціями ЄС різноманітних рекомендацій, висновків і резолюцій теж має велику роль у правовому регулюванні відносин на рівні Спільноти та поза її межами.

Мета статті. Зважаючи на зовнішньополітичні вектори України, а саме інтеграцію до Європейської спільноти, про що неодноразово декларувалося на офіційному рівні, на нашу думку, варто дослідити з конституційно-правових позицій інститут лобіювання на рівні Європейського Союзу та вивчити можливості використання лобістського інструментарію в процесі євроінтегрування України.

Вклад основного матеріалу. Конституційно-правовим підґрунтям інституту лобіювання на рівні Євросоюзу є низка статей засновницьких договорів ЄС та Хартії основних прав у Європейському Союзі. Так, у ст. 8А Лісабонської угоди

зазначено, що кожен громадянин ЄС має право брати участь у демократичному житті Союзу. Рішення ЄС приймаються як можна більш відкрито та максимально наближені до громадянина. Для цього ст. 8В Лісабонської угоди зобов'язує органи влади ЄС створити громадянам та їх представницьким об'єднанням всі необхідні умови для можливості висловити свою позицію та публічно обмінятися думками з усіх напрямів діяльності Союзу. Тому органи влади ЄС повинні підтримувати відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими об'єднаннями і громадянським суспільством. Зокрема, Єврокомісії доручено проводити регулярні широкі консультації із зацікавленими особами з метою забезпечення прозорості та послідовності дій Союзу [8].

Можливість громадян ЄС висловити свою позицію щодо того чи іншого правового акта Європейського Союзу або його проекту та в такий спосіб вплинути на його прийняття, зміну чи скасування, надає низка прав, які гарантовані не лише засновницькими договорами ЄС, але й Хартією основних прав у Європейському Союзі 2000 р. (Charter of Fundamental Rights of the European Union).

Так, Хартія гарантує кожному громадянину ЄС право на свободу збиратися мирно, об'єднуватися на всіх рівнях, зокрема з політичних, профспілкових і цивільних питань для захисту своїх інтересів (ст. 12); та право направляти петиції до органів влади ЄС.

Скористатися правом петицій можуть не лише громадяни Євросоюзу, але й юридичні особи, офіси яких зареєстровані на території ЄС (ст. 44). При цьому згідно зі ст. 41 Хартії петицію можна направити будь-якою офіційною мовою Спільноти [8].

Інституційною гарантією ефективної реалізації права петицій на рівні ЄС є діяльність при Європейському парламенті спеціально уповноваженої особи - Парламентського омбудсмена. Останній, згідно з Лісабонською угодою, уповноважений займатися розглядом заяв і скарг громадян ЄС, їх вирішенням та звітуванням на основі аналізу отриманих звернень перед Європарламентом. Прикладом вдалого використання петиційного права у лобіюванні є дії кількох екологічних

організацій, які подали до Європейського парламенту петицію, яку підписали 2,5 млн громадян Європейського Союзу.

Вважається, що вперше питання про спеціальне правове регулювання інституту лобіювання на рівні Євросоюзу було порушене в 1989 р. на засіданні Європейського парламенту представником Данії А.Меттеном. Згодом у травні 1991 р. за дорученням європарламентарів розробкою Кодексу поведінки лобістів зайнявся євродепутат від Бельгії М.Гале, який підготував з цього питання офіційну доповідь (Report on the Code of Conduct Governing Lobbyists). У доповіді були закріплені базові правові категорії лобіювання, порядок реєстрації та звітності лобістів. Резолютивна частина доповіді містила рекомендацію про необхідність розробки саморегулюючої моделі управління організованими інтересами, у тому числі й шляхом стимулювання та самоорганізації [7].

Значно підсилило ініціативу щодо юридичного регламентування лобіювання прийняття 2 грудня 1992 р. Комюніке Комісії Європейського Співтовариства "Відкритий та структурований діалог Комісії зі спеціальними групами інтересів", у якому встановлювалися мінімальні правила лобістської взаємодії лобістів та європейських службовців. У Комюніке, зокрема, міститься заклик до суб'єктів лобіювання розробити власний Кодекс поведінки, а також констатується необхідність удосконалення законодавства щодо професійної діяльності службовців комісії, передусім про конфлікт інтересів.

У 1994 р. питання про необхідність правового урегулювання лобіювання було порушено Комітетом Європейського парламенту з питань регламенту, повноважень та імунітетів. Для цього Європейським парламентом було призначено два доповідачі. Першим став євродепутат Г.Форд (Велика Британія), який повинен був підготувати доповідь про фактичний стан здійснення лобіювання в Європейському парламенті. Другим доповідачем став євродепутат Ж.-Т.Нордман (Франція), якому доручалося підготувати доповідь про фінансові інтереси депутатів Європейського парламенту [7].

Паралельно із затвердженням правил з лобіювання у Європарламенті було схвалено Кодекс поведінки лобістів, який розроблений групою консалтингових фірм. Після досить

складних дебатів його було ухвалено Європарламентом 17 липня 1996 р. фактично у своєму першому варіанті. Не пройшла лише пропозиція щодо обов'язкової щорічної звітності лобістів про свою діяльність. Кодекс поведінки лобістів має досить загальний характер. Він містить мінімальні стандарти та широкі концепції, які складно вимірювати та відстежувати. Як приклад можна навести припис щодо утримання від будь-яких дій для отримання інформації нечесним шляхом або розкриття третім сторонам копій документів, які отримані від парламенту. Єдина санкція за порушення лобістом кодексу поведінки - це вилучення перепустки на доступ до Європейського парламенту. Утім це трапляється дуже рідко.

Разом з Кодексом поведінки лобістів Європейський парламент також розглянув та прийняв у 1996 р. пропозицію щодо внесення змін до Регламенту, які пов'язані з введенням у дію правил лобіювання та фінансових інтересів депутатів Європарламенту. Внесені зміни процедурно доповнюють Кодекс поведінки лобістів. Пунктом 9 (1 і 2) Регламенту Європейського парламенту було створено реєстр лобістів, а також сформовано контрольно-наглядний орган - Коледж квесторів. Він є відповідальним за впровадження прийнятих правил та видання перепусток строком на один рік особам, які бажають постійно входити до Європарламенту з метою надання інформації депутатам у рамках їхнього парламентського мандату. Ці правила стали наріжним каменем політики Європейського парламенту з регулювання взаємодії членів парламенту та приватних інтересів [7].

Порівняно з канадським та американським законодавством про лобіювання, наголошується у доповіді Комітету з економічних справ та розвитку Парламентської Асамблеї Ради Європи, вимоги Європейського Союзу щодо обов'язкового розкриття інформації при реєстрації лобістів та лобістських об'єднань є дуже помірними. Так, лобісти та лобістські об'єднання не зобов'язані розкривати органи, у яких здійснюють лобіювання, питання, які є предметом лобіювання, сплачені гонорари, методи лобіювання, що використовуються, видатки на здійснення лобіювання, а також не вимагається зазначати посаду, яку лобіст обіймав раніше як державний службовець або

виборний представник в органах влади ЄС. Також у законодавстві Європейського Союзу відсутнє положення, яке забороняє колишнім членам Європейського парламенту або його посадовим і службовим особам здійснювати лобіювання протягом певного періоду після припинення своїх посадових повноважень.

Отже, практична реалізація прийнятих правил про лобіювання в Європейському парламенті та положень Кодексу поведінки лобістів не виправдала очікуваних сподівань. Більше того, лобіювання на рівні Європейської Комісії та Європейської ради здійснювалося за відсутності будь-якої його юридично регламентованої форми. Тому починаючи з 1999 р. Європейська Комісія на фоні зростання невдоволення відкритістю процесу прийняття рішень у Європейському Союзі затвердила низку нових актів, які регулюють лобістську взаємодію зацікавлених осіб з європейськими службовцями.

Серед таких варто назвати: законодавчі акти про доступ до документації (Положення 1049/2001) та реєстр документів; про публічний доступ до баз даних консультативних органів та експертів, які консультують комісію; про ширші консультації та оцінювання впливу до прийняття законодавчих актів; Кодекс належної адміністративної поведінки та Кодекс поведінки членів Комісії; Білу книгу з європейського управління; План дій з покращення регулювання; Комюніке із взаємодії у законодавчому процесі; та Комюніке з підвищення культури діалогу і консультацій [7].

Зокрема, згідно з останнім актом встановлюються загальні принципи і стандарти лобіювання та формується електронна база даних CONNECS (Consultation the European Commission and Civil Society). Вона, з одного боку, надає можливість для добровільної реєстрації неурядових організацій, що мають намір брати участь у консультативному процесі, а з другого - дає змогу відслідковувати контакти представників цих організацій та співробітників Європейської Комісії. Утім слід підкреслити, що перераховані вище акти мають здебільшого декларативний характер з нечітким формулюванням засад лобіювання. Це, у свою чергу, цілком закономірно позначається на ефективності

прийнятих актів з лобіювання. Так, за оцінками експертів, не більше 7% усіх лобістів пройшли таку ресстрацію [7].

Іншим кроком з поліпшення стану регулювання інституту лобіювання у ЄС стало розроблення в 2003 р. Акта "Лобіювання у Європейському Союзі: чинні норми та правила". Цей документ не має юридичної сили, але він визначає основні види лобістів, їх методи і форми лобістської взаємодії з європейськими службовцями, особливості нормативного регулювання лобіювання на загальноєвропейському рівні та в окремих його державах-членах.

Новий етап обговорення проблематики лобіювання на рівні Європейського Союзу розпочався в березні 2005 р. з виступу члена Європейської Комісії від Естонії С.Калласа, який був відповідальний за адміністративні питання, аудит та боротьбу зі службовими зловживаннями. Він різко засудив непрозорий характер діяльності європейських лобістів, яка, на його думку, зробила Брюссель схожим на "чорний ящик", де незрозуміло яким чином та ким приймаються важливі для всієї Європи рішення, що ... призводить до втрати довіри до всієї структури ЄС з боку громадськості" [10].

Для поліпшення ситуації, що склалася, була розроблена Європейська ініціатива прозорості (European transparency initiative), яка прийнята як "повідомлення" 21 березня 2007 р. Основні її положення викладені у відповідному Комюніке Європейської Комісії, де передбачено невідкладно забезпечити ширше інформування громадськості щодо кінцевих бенефіціаріїв фондів ЄС, висновків розслідувань та національних розслідувань випадків шахрайства; про повний спектр груп суспільного інтересу, які здійснюють лобіювання в Європейській Комісії; та започаткувати обговорення загальних правил етики, які мають застосовуватися до всіх законодавців Європейського Союзу (включно із членами Європейської Комісії, посадовими особами Європейського парламенту та Ради ЄС).

На розвиток запропонованих заходів на офіційному веб-сайті Європейської Комісії було опубліковано список із 1200 експертів, які беруть участь у роботі Європейської ініціативи прозорості. Разом з тим, на думку ряду впливових лобістських об'єднань, у цілому представлений акт не містить принципових

нововведень у галузі регулювання лобіювання, залишаючи з-поміж іншого, відкритим питання про обов'язковість реєстрування лобістів та лобістських об'єднань, які діють у Брюсселі [7; 8].

У травні 2006 р. Європейська Комісія оприлюднила так звану Зелену книгу з Європейської ініціативи прозорості. Головними її тезами стали: відмова від примусової реєстрації лобістів та вимоги вжити більш жорсткі заходи із саморегуляції лобіювання, які містять добровільну систему реєстрування; єдиний кодекс поведінки лобістів, створений на базі вже існуючих; санкції за порушення реєстраційних правил чи положень кодексу. У цій самій Книзі сформовано загальне поняття лобіювання як будь-який вид діяльності, що має за мету вплинути на формування політики та законотворчий процес європейських інститутів [7].

Враховавши "за" і "проти" обов'язкової реєстрації лобістів, Європейська Комісія зрештою вирішила відкрити весною 2008 р. новий добровільний реєстр для осіб, які представляють інтереси третіх сторін, з функцією повідомлення. Цей реєстр включає інформацію про ресурси зареєстрованих осіб, основних клієнтів та/або джерела фінансування, залежно від різних категорій задіяних учасників. При реєструванні професійні консультанти та юридичні фірми зобов'язані розкривати прибутки та видатки, що пов'язані зі здійсненням лобіювання в органах влади Європейського Союзу та відносну частку (у відсотках), їх клієнтів; "внутрішні" лобісти та комерційні об'єднання мають вказувати свої оцінні витрати, пов'язані зі здійсненням безпосереднього лобіювання в органах влади ЄС; неурядові громадські організації та науково-дослідні установи повинні розкривати свій загальний бюджет диференціюючи його за основними джерелами фінансування.

Критичний момент був досягнутий у серпні 2007 р., коли Європейська асоціація консультантів (ЕРАСА), яка представляє 38 великих компаній, оголосила, що вона бойкотуватиме запропонований Європейською Комісією добровільний реєстр, який вона назвала "дискримінаційним та недієздатним". Ця Асоціація також оприлюднила заяву, що вимога про розкриття "конфіденційної фінансової інформації" (такої як гонорари

клієнтів) порушує конкуренційне право Європейського Союзу. Багато юридичних фірм також виступили проти реєстру. Більше того, у липні 2007 р. Європейський омбудсман направив офіційне зауваження Комісару з питань торгівлі ЄС Пітеру Мендельсону за його відмову назвати лобістів, з якими він зустрівся [9].

Однак незважаючи на невдоволення лобістської громадськості, 23 червня 2008 р. все ж таки був створений перший реєстр лобістів при Єврокомісії. Реєстр вимагає організації вказувати їхні цілі, завдання, основні напрями діяльності з представлення інтересів, а також надавати фінансову інформацію, щоб можна було побачити рушійні сили, які стоять за зусиллями зі здійснення лобіювання.

Реєстр вимагає від організацій, які здійснюють лобіювання в інтересах третіх осіб, вказувати імена замовників їхніх послуг. При реєстрації представники інтересів третіх осіб повинні підписати Кодекс поведінки, прийнятий Європейською Комісією. У цьому кодексі встановлюється загальні принципи, якими повинні керуватися лобісти. У Кодексі, зокрема, зазначено, що відкритість, чесність та непідкупність мають направляти діяльність представників інтересів третіх осіб у відносинах з Європейською Комісією. На виконання цих принципів у Кодексі сформульовані сім правил поведінки, яких мають дотримуватися лобісти.

Безумовно, впровадження реєстру лобістів при Європейській комісії є значним кроком вперед до стандартизації лобіювання на європейському рівні. Це дасть змогу укріпити культуру діалогу та консультацій із зацікавленими особами, сприятиме підвищенню прозорості, а також у довгостроковій перспективі покращить негативний публічний імідж лобістів. Ще важливіше відзначити, що погляди лобістів на створення реєстру відрізняються. Хоча консультанти з державних справ вважають, що вплив неурядових громадських організацій постійно збільшується на прийняття органами влади ЄС правових актів, самі неурядові громадські організації не вважають себе лобістами чи лобістськими об'єднаннями [8].

Включення до реєстру є не примусовим, а добровільним. Однак зареєстровані особи отримують можливість брати участь в он-лайн консультаціях, які організує Комісія, не враховуючи того

факту, що включення організації до реєстру може покращити її імідж та довіру перед громадськістю.

Отже, сьогодні в Європейському Союзі діють два відмінні один від одного реєстри лобістів - при Парламенті та Комісії ЄС з різними вимогами до лобістів при їх реєстрації. Зважаючи на те, що регламентування інституту лобіювання в Єврокомісії має значно детальніший характер, тому й її реєстр містить більше інформації про суб'єктів лобіювання. Щодо питання створення в цих органах влади ЄС єдиного реєстру, Комісар Каллас із задоволенням відзначив, що Європейський парламент запропонував створити "спільну робочу групу для якомога оперативнішого створення реєстру [останнього типу]" [7; 8].

У забезпеченні легітимного змісту європейського лобіювання питома вага також належить субсидійованим формам його урегулювання, зокрема корпоративним морально-етичним актам лобістських спілок та PR-асоціацій. Серед таких варто виокремити Афінський кодекс Міжнародної асоціації паблік рилейшнз від 1965 р. зі змінами 1968 р., Європейський кодекс професійної поведінки у галузі PR (Лісабонський кодекс) від 1978 р. з доповненнями 1989 р. та професійні стандарти в галузі лобіювання, розроблені у 1996 р. низкою лобістських спілок загальноєвропейського масштабу European Federation of Lobbyists (EFL), European Parliamentary Affairs Lobbyists (EPAL), та Society of European Affairs Practitioners (SEAP) [9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, з огляду на зарубіжний конституційно-правовий досвід регулювання інституту лобіювання в країнах західної демократії можна зробити наступні висновки щодо перспектив легітимації цього інституту в Україні:

- досвід унормування та дієвості інституту лобіювання в державах західної демократії не призвів до усталення уніфікованих законодавчих і організаційно-правових моделей та стандартів цього явища конституційно-правової реальності. У кожній державі світу інститут лобіювання та досвід його узаконення й реалізації є унікальним і водночас перманентно удосконалюється. Разом з тим прийняття закону України про лобіювання дасть Україні можливість сформувати дієву модель цього інституту для всіх держав так званої "молодої демократії";

• нормативно-правова складова інституту лобіювання має знайти своє продовження в його організаційно-правових засадах. Інститут лобіювання в демократичних країнах, навіть за умови його унормування в законодавстві, має всі шанси трансформуватися в юридичну фікцію без потужного громадського контролю та без широкого залучення до лобіювання інститутів громадянського суспільства. З огляду на зазначене законодавче забезпечення інституту лобіювання має корелюватися з утвердженням державно-управлінських концепцій його дієвості.

Список використаних джерел

1. *Молодцов О. В.* Проблеми створення системи лобізму у сфері захисту інтересів місцевого самоврядування України / О. В. Молодцов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. - К. : Атіка, 2003. - С. 105-118.

2. *Нестерович В. Ф.* Етимологія та феномен поняття "лобіювання": гносеологічний вимір / В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2010. - № 1. - С. 40-51.

3. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.

4. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади лобіювання у Федеративній Республіці Німеччини / В. Ф. Нестерович // Вибори та демократія. - 2009. - № 3. - С. 59-66.

5. *Одінцова О.* Лобізм в Україні: проблеми законодавчого регулювання / О. Одінцова // Юрид. Україна. - 2005. - № 7. - С. 15-18.

6. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громад. обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009 р. / передмов. М. Оніщук ; авт. і упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк / за заг. ред. В. Федоренка. - К. : СПД Москаленко О. М., 2009. - 108 с.

7. *Федоренко В. Л.* Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л.

Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.

8. Про виконання пріоритетних напрямків діяльності Міністерства юстиції України у 2009 році : тези доповіді Міністра юстиції на розширеній колегії Мін'юсту. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/24398>

9. Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Public Law. - 110-81. - Sept. 14, 2007. - 121 Stat. - 735-776.

10. *Thurber J. A. Campaigns and elections American style* / Ed. by James A. Thurber and Candice J. Nelson. - Third edition. - Boulder, Colo. : Westview Press, 2009. - 339 p.